

Institut dugotrajnog boravišta i njegov utjecaj na naturalizaciju državljana trećih zemalja u hrvatsko državljanstvo

Halić, Karlo

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:686055>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-13**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

INTEGRIRANI PREDDIPLOMSKI I DIPLOMSKI PRAVNI STUDIJ

Karlo Halić

**INSTITUT DUGOTRAJNOG BORAVIŠTA I NJEGOV UTJECAJ NA
NATURALIZACIJU DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA U
HRVATSKO DRŽAVLJANSTVO**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Jasna Omejec

Zagreb, siječanj 2023.

Sadržaj

Izjava o izvornosti	3
Sažetak / Summary	4
1. UVOD	1
2. DRŽAVLJANSTVO, DRŽAVLJANI TREĆIH ZEMALJA I DUGOTRAJNO BORAVIŠTE	2
2.1. Državljanstvo	2
2.2. Stranci i državljani trećih zemalja	4
2.3. Dugotrajno boravište	5
3. EUROPSKI PRAVNI OKVIR	6
3.1. Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem	6
3.1.1. Osnovni ciljevi Direktive 2003/109/EZ	6
3.1.2. Predmet, područje primjene i uvjeti	7
3.1.3. Boravište u drugim državama članicama	10
4. DOMAĆI PRAVNI OKVIR	11
4.1. Transpozicija Direktive 2003/109/EZ u domaće zakonodavstvo – Zakon o strancima	11
4.2. Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskoga jezika i latiničnog pisma u postupku odobrenja dugotrajnog boravišta	14
4.3. Pravilnik o boravku državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj	16
5. (NE)USKLAĐENOST ZAKONA O STRANCIMA I ZAKONA O HRVATSKOM DRŽAVLJANSTVU U POGLEDU INSTITUTA DUGOTRAJNOG BORAVIŠTA	18
6. ZAKLJUČAK	21
LITERATURA	23

Izjava o izvornosti

Ja, Karlo Halić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

SAŽETAK

INSTITUT DUGOTRAJNOG BORAVIŠTA I NJEGOV UTJECAJ NA NATURALIZACIJU DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA U HRVATSKO DRŽAVLJANSTVO

Institut dugotrajnog boravišta jedan je od načina zakonitog boravka državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj. U radu se analizira navedeni institut, osobito Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem te transpozicija njezinih odredbi u hrvatsko zakonodavstvo (Zakon o strancima). Budući da je dugotrajno boravište jedna od pretpostavki za naturalizaciju državljana trećih zemalja u hrvatsko državljanstvo, u radu se dalje analiziraju mjerodavne odredbe Zakona o strancima i Zakona o hrvatskom državljanstvu. Zaključuje se da ta dva zakona nisu međusobno usklađena kad je riječ o institutu dugotrajnog boravišta državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: dugotrajno boravište, državljani trećih zemalja, hrvatsko državljanstvo, Direktiva 2003/109/EZ, Zakon o strancima

SUMMARY

INSTITUTE OF LONG-TERM RESIDENCE AND ITS IMPACT ON THE NATURALISATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS TO CROATIAN CITIZENSHIP

The institute of long-term residence is one of the ways for how third-country nationals residing in the Republic of Croatia. The paper analyses the aforementioned institute, primarily the Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, and the transposition of its provisions into Croatian legislation (the Aliens Act). Since long-term residence is one of the prerequisites for the naturalisation of third-country nationals into Croatian citizenship, the paper further analyses relevant provisions of the Aliens Act and the Croatian Citizenship Act. The paper concludes that there is no mutual consistency between these two acts regarding the institute of long-term residence of third-country nationals in the Republic of Croatia.

Keywords: long-term residence, third-country nationals, Croatian citizenship, Council Directive 2003/109/EC, Aliens Act

1. UVOD

Tema diplomskog rada je institut dugotrajnog boravišta te njegov utjecaj na stjecanje hrvatskog državljanstva državljana trećih zemalja naturalizacijom odnosno prirođenjem.

U glavi 2. rada pojašnjavaju se temeljni pravni pojmovi relevantni za predmet koji se obrađuje. To su pojmovi državljanstva, stranaca, državljana trećih zemalja te sam pojam dugotrajnog boravišta.

U glavi 3. slijedi analiza mjerodavne direktive Europske unije kojom je uređen institut dugotrajnog boravišta državljana trećih zemalja u državama članicama Europske unije. Riječ je o Direktivi Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (Službeni list Europske unije L 16/44 od 23. siječnja 2004., 19/Sv. 6 – HR, str. 41-50.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/109/EZ).

Republika Hrvatska, kao članica Europske unije, bila je u obvezi prenijeti Direktivu 2003/109/EZ u domaće zakonodavstvo. Pitanje njezine transpozicije u domaće zakonodavstvo obrađuje se u glavi 4. rada. Provodi se analiza prenošenja normi Direktive 2003/109/EZ u hrvatske zakone koji su mjerodavni za uređenje statusa stranaca u Republici Hrvatskoj. Temeljni je Zakon o strancima (Narodne novine broj 133/2020., 114/2022.) pa je i analiza usmjerena na odredbe tog zakona.

U okviru glave 4. rada daje se kratki pregled mjerodavnih pravilnika kao podzakonskih općenormativnih akata (provedbenih propisa) kojima se uređuju određena pitanja boravka državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj te pravila vezana uz polaganje ispita iz poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma.

Naposljetku, u glavi 5. daje se osvrt i svojevrsna kritika zbog neusklađenosti Zakona o strancima sa Zakonom o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine broj 53/1991., 70/1991., 28/1992., 113/1993., 4/1994., 130/2011., 110/2015., 102/2019., 138/2021.) kad je riječ o institutu dugotrajnog boravišta.

Pritom se napominju i problematiziraju dvije nedovoljno rasvijetljene pravne činjenice: 1) prešutna primjena odredbe članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu o stalnom boravku i na slučajeve dugotrajnog boravišta i 2) potencijalne situacije neispunjavanja uvjeta za primitak u hrvatsko državljanstvo unatoč zakonitom boravku na području Republike

Hrvatske u vremenskom razdoblju dužem od zakonom propisanog kao potrebnog za primitak u hrvatsko državljanstvo.

2. DRŽAVLJANSTVO, DRŽAVLJANI TREĆIH ZEMALJA I DUGOTRAJNO BORAVIŠTE

2.1. Državljanstvo

S pojmom državljanstva susrećemo se na razne načine gotovo svakodnevno. Često puta, u medijima, taj se pojam miješa s pojmom nacionalnosti. Međutim, ne radi se o istoj stvari. Nacionalnost vežemo uz pojam nacije/naroda te se tim izrazom označava pripadnost pojedinca određenom narodu. Nacionalnost egzistira kao etnički pojam te se njime kreira odnos koji je trajan prema svom karakteru. Međutim, osobe iste nacionalnosti (sunarodnjaci) ne moraju imati, a u praksi i nemaju isto državljanstvo.¹

Državljanstvo se od davnina ističe kao vrlo značajna vrsta pravnog odnosa koju obilježava specifična pravna povezanost između određenog pojedinca i države kao specifične političke organizacije.

Upravo ta pravna povezanost pruža određene benefite i prava (poput prava koja u državi mogu uživati samo njezini državljani ili konzularne zaštite koju pruža država državljanstva kad se osoba zatekne u određenim problemima u drugoj državi), ali nameće i niz dužnosti koje je fizička osoba, koju ta pravna veza veže uz državu, dužna ispunjavati. U predmetu *Nottebohm* [Lichtenstein vs. Guatamala] o kojem je odlučivao Međunarodni sud pravde, Lihtenštajn je od Suda tražio da sudskim putem prisili Gvatemalu da prizna kako Friedrich Nottebohm ima državljanstvo Lihtenštajna. Taj se slučaj nezaobilazno navodi kad je riječ o definiciji državljanstva. Međunarodni sud pravde definirao je u presudi od 6. travnja 1955. državljanstvo na sljedeći način: „U skladu s praksom država, arbitražnim i sudskim odlukama te mišljenjem tvoraca teksta, državljanstvo je pravna veza (između pojedinca i države) čiji se korijeni nalaze

¹ Borković, Ivo, Upravno pravo, Pravna biblioteka – udžbenici 179, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 167. Na određeni način razliku između nacionalnosti i državljanstva iskazuje i članak 10. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 56/1990., 135/1997., 28/2001., 76/2010., 5/2014 - odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.).

u činjenici socijalne povezanosti, istinske egzistencijalne, interesne i emotivne veze, s istovremenim postojanjem uzajamnih prava i dužnosti.”²

Svaka suverena država ovlaštena je samostalno odlučivati o tome koga će smatrati svojim državljanima, pod kojim uvjetima će davati svoje državljanstvo, a pod kojim uvjetima će se državljanstvo oduzimati. Takva pitanja, i niz drugih, uređuju se domaćim zakonima o državljanstvu.

Tri su osnovna načela za stjecanje državljanstva. To su načelo krvne veze ili podrijetla (*ius sanguinis*), načelo područja (*ius soli*) te načelo prebivališta (*ius domicilii*).

Prema načelu krvne veze dijete stječe državljanstvo svojih roditelja, bez obzira na to gdje je rođeno i gdje ono/oni žive. Prema načelu područja, državljanstvo djeteta određuje se prema državi na čijem je teritoriju ono rođeno i to bez obzira na državljanstvo njegovih roditelja. Prema načelu prebivališta, određena osoba stječe državljanstvo države na čijem teritoriju prebiva.³

Prema Zakonu o hrvatskom državljanstvu,⁴ hrvatsko državljanstvo stječe se na četiri načina – podrijetlom (*ius sanguinis*), rođenjem na području Republike Hrvatske (*ius soli*), prirođenjem (naturalizacijom) te po međunarodnim ugovorima. Za temu ovog rada značajno je stjecanje državljanstva prirođenjem ili naturalizacijom.

Prirođenje (naturalizacija) je poseban način stjecanja državljanstva na vlastitu molbu osobe - stranog državljanina ili bezdržavljanina - koja to želi. Određena osoba, iako je državljanin neke druge države ili pak apatrid (osoba bez državljanstva) može na temelju vlastitog zahtjeva steći državljanstvo određene države. Dakle, riječ je o institutu koji služi za primitak u državljanstvo stranaca koji to samoinicijativno žele i za koje nadležno državno tijelo, po ispunjenju potrebnih pretpostavki, donosi odgovarajući upravni akt.⁵

² Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955: I.C. J. Reports 1955, str. 4-27 (cit. na str. 23.), <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf> (pristup: 30. studenoga 2022.).

³ Borković, *op. cit.* (bilj.1), str. 172.

⁴ Zakon o hrvatskom državljanstvu donesen je 1991., a Hrvatski sabor ga je do danas mijenjao i dopunjavao pet puta (Narodne novine broj 53/1991., 70/1991. - ispravak, 28/1992., 113/1993. - odluka Ustavnog suda, 4/1994. - ispravak odluke Ustavnog suda, 130/2011., 110/2015., 102/2019., 138/2021.).

⁵ Borković, *op. cit.* (bilj.1), str. 180.

2.2. Stranci i državljani trećih zemalja

Kad govorimo o nekoj državi, uglavnom govorimo o njezinom geološkom položaju, teritoriju, izgledu na karti, jeziku, političkom uređenju, ali i onome bez čega ne postoji nijedna država, a to je stanovništvo. Tim pojmom označava se ukupnost ljudi koji prebivaju na teritoriju određene države neovisno o tome jesu li državljani dotične države/domaći državljani ili stranci.

Stranci se generalno u pravnoj terminologiji definiraju na dva načina – pozitivno i negativno. Prema pozitivnoj definiciji, strancem se smatra svaka osoba stranog državljanstva ili osoba bez državljanstva, a prema negativnoj definiciji strancem se smatra svaka osoba koja nema domaće državljanstvo.⁶

Borković u pogledu pravnog položaja stranaca napominje da „od njegova nekoć posebno teškog položaja (u antičkim državama i Rimskom Carstvu), kad se na strance gledalo kao na neprijatelje (*hospes, hostis*) i kad su stranci kao ljudi bili potpuno obespravljani i u odnosu na domaće državljane robovi i podanici (što je dovodilo do odnosa gotovo potpune ovisnosti), do određenog poboljšanja njihova pravnog položaja proteklo je dugo razdoblje. Zamašan korak u tom smjeru napravila je Francuska revolucija godine 1789. kada je na osnovi svojih ideja, proklamirala načelo ravnopravnosti svih ljudi“, a nakon Drugog svjetskog rata „opažaju se daljnja nastojanja oko poboljšanja pravnog položaja stranaca, zahvaljujući velikim dijelom i naporima poduzetim u Ujedinjenim narodima“. Međutim, rezultati koji su postignuti u tom smjeru „pokazuju veliku raznolikost među pojedinim zemljama kao posljedicu djelovanja brojnih čimbenika na stav određene države prema tom problemu“.⁷

U kontekstu navedenog, Ustav Republike Hrvatske (v. bilješku 4; u daljnjem tekstu: Ustav) u članku 26. propisuje ravnopravnost hrvatskih državljana i stranaca pred sudovima i drugim državnim tijelima, a u članku 33. propisuje mogućnost da stranac dobije utočište (azil) u Republici Hrvatskoj te zabranjuje protjerivanje stranca koji se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske (osim u slučaju kad se mora izvršiti odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom).

⁶ Borković, *loc. cit.* (bilj.1).

⁷ *Ibid.*, str. 168.

Prema članku 3. Zakona o strancima,⁸ pojam stranca obuhvaća isključivo državljane trećih zemalja i apatride. Trećim zemljama smatraju se države koje nisu članice Europskog gospodarskog prostora (u daljnjem tekstu: EGP),⁹ kao ni Švicarska Konfederacija.

Državljeni trećih zemalja su, dakle, osobe koje nemaju državljanstvo države članice EGP-a ili Švicarske Konfederacije, a imaju državljanstvo treće zemlje ili se pak radi o osobi koja je bez državljanstva.

2.3. Dugotrajno boravište

Državljeni trećih zemalja mogu u Republici Hrvatskoj boraviti na razne, zakonom propisane, načine. Institut dugotrajnog boravišta novijeg je datuma te je u aktualni Zakon o strancima (koji je na snagu stupio 1. siječnja 2022.) inkorporiran u sklopu preuzimanja Direktive 2003/109/EZ.¹⁰

Prema Zakonu o strancima državljani trećih zemalja mogu u Republici Hrvatskoj boraviti u četiri različita statusa. Tako se državljaninu treće zemlje u Republici Hrvatskoj može odobriti:

1. kratkotrajni boravak
2. privremeni boravak
3. dugotrajno boravište
4. stalni boravak.

Za ovaj diplomski rad relevantna su posljednja dva načina boravka, ali treba naglasiti i njihovu povezanost s privremenim boravkom, koji je propisan kao jedan od uvjeta za njihovo odobrenje.

Dugotrajno boravište je zakoniti boravak koji državljani treće zemlje stječe ako do dana podnošenja zahtjeva u Republici Hrvatskoj ima neprekidno pet godina odobren privremeni boravak, azil ili supsidijarnu zaštitu te ispunjava ostale uvjete propisane Zakonom o strancima,

⁸ Zakon o strancima (Narodne novine broj 133/2020.) je peti po redu zakon kojim se uređuje pravni položaj stranaca u Republici Hrvatskoj. Važeći Zakon iz 2020. izmijenjen je u listopadu 2022. (Zakon o izmjenama Zakona o strancima, Narodne novine broj 114/2022.). Budući da te izmjene stupaju na snagu 1. siječnja 2023., a odnose se isključivo na izmjene hrvatske valute (kuna) u EUR, nisu relevantne za ovaj rad. Prethodni zakoni o strancima datiraju iz 1991., 2003., 2007. i 2011. godine.

⁹ Europski gospodarski prostor (EGP) tvorevina je nastala s ciljem proširenja odredbi EU-a o unutarnjem tržištu na države članice EFTA-e. Obuhvaća države članice EU, Island, Lihtenštajn i Norvešku.

¹⁰ Iako je u uvodu već rečeno, na ovom mjestu treba ponoviti da je riječ o Direktivi Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljanina trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, Službeni list Europske unije L 16/44 od 23. siječnja 2004., 19 / Sv. 6 – HR, str. 41-50.

a stalni boravak je zakoniti boravak koji se odobrava samo određenim kategorijama državljana trećih zemalja koji borave u Republici Hrvatskoj u trajanju kraćem od pet godina.¹¹

Sukladno tome, osoba s dugotrajnim boravištem je državljanin treće zemlje koji je nositelj dozvole boravka. Tu dozvolu, na propisanom obrascu, izdaje policijska uprava odnosno policijska postaja ili druga država članica EGP-a, a u koji je uneseno da se radi o državljaninu treće zemlje na dugotrajnom boravištu. Osoba sa stalnim boravkom je državljanin treće zemlje koji je nositelj dozvole boravka koju, na propisanom obrascu, izdaje policijska uprava odnosno policijska postaja, a u koji je uneseno da se radi o državljaninu treće zemlje na stalnom boravku.¹²

Detaljnija analiza navedenih oblika boravka u Republici Hrvatskoj provodi se u nastavku rada.

3. EUROPSKI PRAVNI OKVIR

3.1. Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem

3.1.1. Osnovni ciljevi Direktive 2003/109/EZ

Republika Hrvatska je kao država članica Europske unije pristupanjem toj zajednici država prihvatila i njezino pravo. Za potrebe ovog rada bitno je istaknuti kako direktive čine dio sekundarnog prava EU-a. To konkretno znači da ih donose institucije Europske unije te da one obvezuju države članice, a ne direktno građane. Direktive se ne primjenjuju izravno u državama članicama (za razliku od uredbi). Direktive postavljaju određene ciljeve koje svaka država članica mora ostvariti, a sredstva i način transponiranja prepušten je svakoj pojedinačno. Dužnost prenošenja normi direktiva u domaće zakonodavstvo ograničena je tzv. implementacijskim rokom.

Direktiva 2003/109/EZ uređuje status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem. Kako je istaknuto u samom uvodu Direktive 2003/109/EZ, Europsko vijeće je 1999. godine zaključilo da bi se pravni status državljana trećih zemalja¹³ trebao uskladiti sa statusom državljana država članica i da bi osobi koja je zakonito boravila u državi članici tijekom

¹¹ Zakon o strancima, *op.cit.* (bilj.8), članak 3.

¹² *Ibid.*

¹³ Prema Direktivi 2003/109/EZ državljanin treće zemlje je osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 17. stavka 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Europske unije).

određenog razdoblja (a koje treba odrediti) te koja ima boravišnu dozvolu za dugotrajno boravište trebalo omogućiti ujednačena prava koja su što je moguće sličnija onima koje imaju građani Europske unije.

Ističe se i važnost integracije takvih osoba koje imaju dugotrajno boravište u državama članicama pri čemu se mora voditi računa o suzbijanju diskriminacije u primjeni Direktive 2003/109/EZ. Kao ključni kriterij u pogledu stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravištem ističe se trajanje boravišta na državnom području države članice. Samo boravište mora biti zakonito i neprekinuto, u svrhu dokazivanja trajnog nastanjenja u dotičnoj državi članici.

Nadalje, Direktiva 2003/109/EZ već u samom uvodu ističe potrebne uvjete za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem, a to je predočenje dokaza da dotična osoba raspolaže dostatnim sredstvima za život te zdravstvenim osiguranjem. Navedeno je bitno kako osoba ne bi postala teret za državu članicu koja joj odobrava status osobe s dugotrajnim boravištem. Proklamira se i potreba usklađivanja uvjeta za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem u svrhu promicanja uzajamnog povjerenja među samim državama članicama. Direktiva 2003/109/EZ usmjerena je i na uređivanje situacija kad državljani trećih zemalja, kojima je odobren status dugotrajnog boravišta u jednoj državi članici, presele u drugu državu članicu i odluče se nastaniti u njoj.

3.1.2. Predmet, područje primjene i uvjeti

Članak 1. Direktive 2003/109/EZ određuje predmet te glasi : „Ova Direktiva utvrđuje: (a) uvjete pod kojima država članica odobrava i ukida status osobe s dugotrajnim boravištem i njemu pripadajuća prava državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na njezinu državnom području; i (b) uvjete boravišta za državljane trećih zemalja, koji imaju status osobe s dugotrajnim boravištem, u državama članicama koje nisu odobrile taj dugotrajno boravište“. (Zbog nepreciznog i dijelom netočnog prijevoda na hrvatski jezik, točka (b) navodi se i na engleskom jeziku: „(b) *the terms of residence in Member States other than the one which conferred long-term status on them for third-country nationals enjoying that status.*“)

Dakle, vidljivo je kako je primarni cilj Direktive 2003/109/EZ utvrđivanje uvjeta koji se tiču odobravanja i ukidanja statusa osobe s dugotrajnim boravištem te uređenje onih situacija kada osoba koja je u jednoj državi članici stekla status osobe s dugotrajnim boravištem preseli u drugu državu članicu koja joj taj status nije dodijelila. Sukladno tome je formulirana i terminologija pa se pod „prvom državom članicom“ smatra ona koja je državljaninu treće

zemlje prva odobrila status osobe s dugotrajnim boravištem, a pod „drugom državom članicom“ smatra svaka država članica koja nije ona koja mu je prva odobrila status osobe s dugotrajnim boravištem.

Treba naglasiti kako se Direktiva 2003/109/EZ ne primjenjuje na sve državljane trećih država već postoje točno propisani slučajevi kad/na koga se ona ne primjenjuje. Područje primjene obuhvaća one državljane trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području države članice. Međutim, kako to propisuje članak 3., ne primjenjuje se na one koji: (a) borave u svrhu studiranja/strukovnog osposobljavanja, (b) imaju pravo boraviti na temelju privremene zaštite ili u slučaju kad su zatražili pravo boravišta na tom temelju i čekaju odluku o svom statusu, (c) imaju pravo boravišta na temelju supsidijarnog oblika zaštite ili u slučaju kad su na tom temelju zatražili pravo boravišta i čekaju odluku o svom statusu, (d) su izbjeglice ili su pak zatražili takav status, a o tom zahtjevu još nije donesena konačna odluka. (e) borave samo na privremenoj osnovi, kao što su npr. sezonski radnici, (f) uživaju poseban pravni status uređen diplomatskim i konzularnim konvencijama.

Ključna stavka u cijelom procesu stjecanja statusa koji uređuje Direktiva 2003/109/EZ jest vremenski period koji mora proteći prije nego državljanin treće države, koji zakonito i neprekinuto boravi na području države članice EU, može podnijeti zahtjev. Direktivom 2003/109/EZ propisan je rok od pet (5) godina zakonitog, neprekinutog boravka neposredno prije podnošenja zahtjeva.

Postoje, međutim, i situacije kada se izbjivanje s državnog područja ne smatra prekidanjem navedenog razdoblja od pet (5) godina. Pritom je bitno da izbjivanje bude kraće od šest (6) uzastopnih mjeseci te da ukupno izbjivanja ne iznose više od 10 mjeseci unutar razdoblja od pet (5) godina. U iznimnim slučajevima države članice ovlaštene su prihvatiti i duža izbjivanja od navedenih, a da se ne smatra da je došlo do prekida nužnog kontinuiteta.

Direktivom 2003/109/EZ propisuju se uvjeti za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem, a odnose se primarno na potrebu dokazivanja sigurnih i redovitih primanja/izvora sredstava koji su dostatni za uzdržavanje samih tih osoba, ali i članova njihovih obitelji te na potrebu dokazivanja posjedovanja zdravstvenog osiguranja. Navedeno se traži iz vrlo logičnog razloga, a taj je da se dotična država članica osigura od toga da će joj navedena osoba/osobe biti na teret. Država članica davanjem takvog beneficiranog položaja ne smije biti dovedena u lošiji položaj pa se propisuje i kako države članice od državljana trećih država mogu zahtijevati

da, u skladu s vlastitim, domaćim zakonodavstvom, ispune uvjete integracije, ali i da može odbiti odobravanje statusa zbog povrede javnog poretka i javne sigurnosti.

Administrativni dio stjecanja statusa stranca treće zemlje s dugotrajnim boravištem u državi članici EU prvo obuhvaća podnošenje zahtjeva od strane državljanina treće zemlje. Tom zahtjevu prilaže pisane dokaze o ispunjenju potrebnih uvjeta te valjanu putnu ispravu/njezinu presliku. Zatim državna tijela u najkraćem mogućem roku podnositelju daju pisanu obavijest o odluci. Navedena obavijest mora se dati najkasnije u roku šest (6) mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva. Status osobe s dugotrajnim boravištem odobrava se ako su ispunjeni prethodno spomenuti uvjeti te ako osoba ne predstavlja prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost. Administrativni dio u konačnici obuhvaća izdavanje tzv. boravišne dozvole EU-a za dugotrajno boravište, a koja vrijedi najmanje pet (5) godina. Može se izdati u obliku naljepnice ili posebnog dokumenta.

Do ukidanja ili gubitka statusa stranca treće zemlje s dugotrajnim boravištem u državi članici EU dolazi u slučaju kad se otkrije da je on stečen prijevarom, u slučaju donošenja mjera protjerivanja te u slučaju izbivanja s područja Unije u razdoblju od 12 uzastopnih mjeseci. U slučaju kad osoba predstavlja prijetnju javnom poretku države članice mogu predvidjeti da osoba ne može zadržati svoj status osobe s dugotrajnim boravištem. Isto tako, Direktiva 2003/109/EZ propisuje kako ona osoba kojoj naknadno bude odobren takav status u drugoj državi članici nema pravo zadržati status stečen u prvoj državi članici. Direktivom se propisuje i jedan definitivni rok vezan uz gubitak odobrenog statusa, a to je u slučaju šest (6) godina izbivanja s državnog područja države članice koja je odobrila status. U takvom slučaju osoba više nema pravo zadržati svoj status osobe s dugotrajnim boravištem, osim u iznimnim slučajevima. Bitno je naglasiti kako prestanak važenja spomenute boravišne dozvole ni u kojem slučaju za sobom ne povlači gubitak statusa osobe s dugotrajnim boravištem.

Direktiva 2003/109/EZ proklamira postupovna jamstva te jednak tretman osoba s dugotrajnim boravištem. Primjerice, u slučaju odbijanja zahtjeva za odobravanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem ili pak ukidanja navedenog statusa dotična osoba mora biti obaviještena o svojim mogućnostima i pravima, poglavito glede korištenja pravnog lijeka te vremena unutar kojeg može djelovati. Direktiva 2003/109/EZ navodi cijeli niz prava u pogledu kojih osobe s dugotrajnim boravištem uživaju jednak tretman kao i državljani, ali i iznimke kad je moguće ograničavanje jednakog tretmana.¹⁴

¹⁴ Za više vidi članak 11. Direktive 2003/109/EZ.

U pogledu zaštite položaja i prava osoba koje imaju dugotrajno boravište bitno mjesto zauzima i zaštita od protjerivanja. Naime, strogo je propisano da države članice mogu odlučiti protjerati takvu osobu samo onda ako ona predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti. Pritom se u obzir uzima niz čimbenika – trajanje boravišta, dob, posljedice za dotičnu osobu i članove njezine obitelji te njezine veze sa zemljom boravišta ili pak nepostojanje veza sa zemljom podrijetla.

3.1.3. Boravište u drugim državama članicama

Direktiva 2003/109/EZ bavi se i boravištem u drugim državama članicama te propisuje da osoba koja ima dugotrajno boravište stječe pravo boravišta na državnom području države članice koja joj nije odobrila status osobe s dugotrajnim boravištem, za razdoblje duže od tri (3) mjeseca, pod uvjetima propisanim u samoj Direktivi. Razlozi iz kojih takva osoba može boraviti u drugoj državi članici su: obavljanje gospodarske djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, studij ili strukovno osposobljavanje te druge svrhe. Takve osobe u najkraćem mogućem roku, a najkasnije tri (3) mjeseca nakon ulaska na državno područje druge države članice moraju se prijaviti kod nadležnih tijela za boravišnu dozvolu. Pritom države članice mogu tražiti predočenje svih prije spomenutih dokaza te boravišne dozvole za dugotrajno boravište, a i odbiti zahtjeve, ako dotični predstavljaju opasnost za javni poredak ili za javnu sigurnost. Kao iznimka ističe se i mogućnost odbijanja zahtjeva za boravište u slučaju kad dotična osoba predstavlja prijetnju javnom zdravlju. Direktiva 2003/109/EZ uređuje i položaj članova obitelji navedenih osoba.¹⁵

Administrativni aparat dužan je obraditi zahtjeve u roku četiri (4) mjeseca od datuma njihova podnošenja. U slučaju ispunjenja uvjeta, druga država članica izdaje osobi s dugotrajnim boravištem boravišnu dozvolu koja se može produžiti te obavještava prvu državu članicu o svojoj odluci, a osobe s dugotrajnim boravištem uživaju jednak tretman u toj drugoj državi članici čim dobiju boravišnu dozvolu.

Članak 22. Direktive 2003/109/EZ odnosi se na ukidanje boravišne dozvole i obvezu ponovnog prihvata, a određuje da sve dok državljanin treće zemlje nije stekao status osobe s dugotrajnim boravištem, druga država članica može odlučiti odbiti produženje ili ukinuti boravišnu dozvolu te obvezati dotičnu osobu i njezine članove obitelji da napusti njezino državno područje u slučaju: prijetnje javnom poretku/javnoj sigurnosti, nezakonitog boravka u dotičnoj državi

¹⁵ Za više o uređenju položaja članova obitelji vidi članak 16. Direktive 2003/109/EZ.

članici te u slučaju neispunjenja Direktivom 2003/109/EZ propisanih uvjeta. U takvom slučaju, međutim, prva država članica prihvaća navedene osobe i to bez odgode i bez formalnosti, ali isto tako treba naglasiti kako ta obveza ponovnog prihvata ne dovodi u pitanje mogućnost preseljenja navedenih osoba u treću državu članicu.

4. DOMAĆI PRAVNI OKVIR

4.1. Transpozicija Direktive 2003/109/EZ u domaće zakonodavstvo – Zakon o strancima

Kao što je već naznačeno,¹⁶ u članku 2. Zakona o strancima ističe se kako se njime, između ostalih akata Europske unije, u hrvatsko zakonodavstvo preuzima i Direktiva 2003/109/EZ. Međutim, treba istaknuti da je ta Direktiva već ranije preuzeta u hrvatsko zakonodavstvo, i to Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o strancima iz 2018. (Narodne novine broj 46/2018.).

Ponovimo, prema Zakonu o strancima koji je danas na snazi, institut dugotrajnog boravišta predstavlja zakonit boravak koji stječe državljanin treće zemlje ako do trenutka podnošenja zahtjeva u Republici Hrvatskoj ima neprekidno pet (5) godina odobren privremeni boravak, azil ili supsidijarnu zaštitu, pri čemu u trenutku odlučivanja o njegovom zahtjevu on mora imati odobren jedan od tih triju uvjeta u Republici Hrvatskoj. Transpozicija vremenskih okvira određenih člankom 4. Direktive 2003/109/EZ provedena je člankom 150. Zakona o strancima, u kojem je propisano da se smatra kako je državljanin treće zemlje neprekidno boravio u Republici Hrvatskoj i u slučaju ako je u razdoblju od pet (5) godina iz Republike Hrvatske izbivao višekratno do 10 mjeseci ukupno ili jednokratno do šest (6) mjeseci.

Treba napomenuti kako postoji niz zakonom propisanih slučajeva boravka kada se samo vrijeme boravka ne uračunava u vrijeme potrebno za odobrenje dugotrajnog boravišta. Navedeni slučajevi nabrojani su u članku 151. stavku 1. Zakona o strancima koji glasi: „(1) U vrijeme potrebno za odobrenje dugotrajnog boravišta iz članka 150. stavka 1. ovoga Zakona ne uračunava se: 1. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad sezonskim radnicima 2. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad pružateljima usluga 3. privremeni boravak odobren upućenim radnicima 4. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad volonterima 5. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad pripravnici 6. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad osobama premještenim unutar društva kao i članovima

¹⁶ Usp. uvodne napomene u ovom radu.

njihovih obitelji 7. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad ostalim prijeko potrebnim osobama kako je definirano Protokolom o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije kao i članovima njihovih obitelji 8. boravak na temelju izdane dozvole za boravak i rad pograničnim radnicima 9. boravak odobren u druge svrhe 10. boravak odobren u svrhu srednjoškolskog obrazovanja 11. vrijeme provedeno na izdržavanju kazne zatvora.“

Iz navedenih odredaba Zakona o strancima proizlazi da postoji više različitih situacija kad državljanin treće zemlje može boraviti na području Republike Hrvatske na temelju izdane dozvole, a da mu se taj vremenski period koji je proveo na području Republike Hrvatske neće uzimati kao relevantan u pogledu protoka vremena potrebnog za dopustivost podnošenja zahtjeva za odobrenje dugotrajnog boravišta. Primjerice, poznato je kako na hrvatsku obalu tokom ljetnih mjeseci dolazi velik broj sezonskih radnika iz okolnih zemalja. Oni koji ne krše zakon te obave potrebne prijave i dobiju dozvolu za boravak i (sezonski) rad neće na temelju tako odobrenog boravka imati uračunat vremenski period u svrhu stjecanja dugotrajnog boravišta. Drugi primjer su državljani trećih zemalja koji u Republici Hrvatskoj izvršavaju kaznu zatvora. Izvršavanje kazne zatvora presumira i prethodno kršenje određenih pravnih normi te bi bilo nepravedno „nagrađivati“ takve osobe uračunavanjem tako provedenog vremena u period od pet godina boravka koji se postavlja kao uvjet za stjecanje dugotrajnog boravišta. Što se tiče područja obrazovanja, kad je boravak odobren u svrhu srednjoškolskog obrazovanja on se ne uračunava u vrijeme potrebno za odobrenje dugotrajnog boravišta, ali kad državljaninu treće zemlje bude odobren privremeni boravak u svrhu studiranja tad ipak dolazi do uračunavanja, ali samo polovice vremena provedenog na temelju odobrenog privremenog boravka. Takvo uređenje je, po mom mišljenju, diskutabilno s aspekta diskriminacije razine obrazovanja. Na neki se način daje veći značaj studiranju u odnosu na fazu obrazovanja koja vremenski prethodi istom, a to je srednjoškolsko obrazovanje.

Azilanti i osobe sa supsidijarnom zaštitom također u uračunavanje vremena potrebnog za odobrenje dugotrajnog boravišta ostvaruju pravo na računanje samo polovice razdoblja od dana podnošenja zahtjeva za odobrenje navedenih statusa pa do odobrenja međunarodne zaštite ili cjelokupno razdoblje ako je ono dulje od 18 mjeseci.

Nadalje, članak 7. Direktive 2003/109/EZ, koji određuje da se zahtjev za odobrenje dugotrajnog boravišta podnosi nadležnim tijelima države članice u kojoj boravi dotična osoba, transponiran

je člankom 152. Zakona o strancima na način da se određuje kako se takav zahtjev¹⁷ podnosi u policijskoj upravi odnosno policijskoj postaji prema mjestu boravišta. O samom zahtjevu odlučuje Ministarstvo unutarnjih poslova. Protiv rješenja Ministarstva stranka nema pravo žalbe, ali može pokrenuti upravni spor.

Direktiva 2003/109/EZ određuje osnovne uvjete koje državljanin treće zemlje mora ispunjavati za odobrenje dugotrajnog boravišta, a to su dokazivanje postojanja sredstava za uzdržavanje te zdravstvenog osiguranja. Također, osoba ne smije predstavljati opasnost za javni poredak i javnu sigurnost. Svaka država zasebno ima pravo postavljanja uvjeta vezanih uz integraciju.

Upravo na temelju navedenih odredbi Direktive 2003/109/EZ zakonodavac je u članku 153. Zakona o strancima odredio da se uz ispunjavanje potrebnog vremenskog perioda od pet (5) godina neprekinutog zakonitog boravka dugotrajno boravište odobrava državljaninu treće zemlje koji ima valjanu stranu putnu ispravu¹⁸, sredstva za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje, ne predstavlja opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost te koji zna hrvatski jezik i latinično pismo. Ovaj posljednji uvjet vezan je uz spomenutu integraciju te po meni predstavlja važnu točku u cijelom procesu. Smatram kako je upravo integracija u hrvatsko društvo te kulturu pokazatelj povezanosti s Republikom Hrvatskom, ali isto tako i truda određene osobe na individualnoj razini, osobito kad je krajnji cilj osobe stjecanje hrvatskog državljanstva. Sam ispit iz znanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma mogu provoditi sveučilišta ili njegove sastavnice koje izvode programe i provode ispite iz hrvatskoga jezika, a srednjoškolske ustanove, Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja i ustanove za obrazovanje odraslih ako imaju suglasnost za provođenje ispita koju izdaje ministarstvo nadležno za znanost i obrazovanje.

Postoje određene kategorije osoba koje ne moraju položiti navedeni ispit, a to su djeca predškolske dobi, polaznici/osobe koje su završile osnovno, srednje ili visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj te osobe starije od 65 godina ako nisu u radnom odnosu. Troškove ispita snosi sam državljanin treće zemlje.

Dugotrajno boravište, iako u svojoj biti trajnog karaktera, može biti ukinuto zbog niza zakonom propisanih razloga. Upravo je članak 155. Zakona o strancima jedan od primjera transponiranja odredbi Direktive 2003/109/EZ u domaće zakonodavstvo, u ovom slučaju njezinog članka 9.

¹⁷ Zahtjev se podnosi na Obrascu 1a, popunjavanjem osobnih podataka te podataka o sredstvima za uzdržavanje i zdravstvenom osiguranju.

¹⁸ Ovaj uvjet ne moraju ispunjavati osobe bez državljanstva te državljani trećih zemalja koji imaju odobren azil ili supsidijarnu zaštitu.

Naime, dugotrajno boravište ukinut će se državljaninu treće zemlje (alternativno): - ako ima zabranu ulaska u Republiku Hrvatsku i boravka u njoj, - ako je neprekidno boravio izvan područja EGP-a u razdoblju od 12 uzastopnih mjeseci, - ako je izbivao iz Republike Hrvatske duže od šest (6) godina, - ako to zahtijevaju razlozi zaštite javnog poretka, nacionalne sigurnosti ili javnog zdravlja, - ako je stekao status dugotrajnog boravišta u drugoj državi članici EGP-a, - ako mu je poništen azil ili supsidijarna zaštita, te - ako je podnio prijedlog za ukidanje dugotrajnog boravišta. O ukidanju se donosi rješenje. Donosi ga Ministarstvo unutarnjih poslova na prijedlog policijske uprave odnosno policijske postaje prema mjestu prebivališta državljanina treće zemlje. Protiv tog rješenja nije dopuštena žalba nego se može pokrenuti upravni spor.

U skladu s odredbom članka 11. Direktive 2003/109/EZ kojom se propisuje jednak tretman državljanina trećih zemalja s odobrenim dugotrajnim boravištem, i hrvatski Zakon o strancima propisuje kako takve osobe imaju pravo na rad i samozapošljavanje, stručno usavršavanje, obrazovanje te studentske stipendije (uz iznimku državnih stipendija), socijalnu skrb te doplatu za djecu, porezne olakšice te pristup tržištu roba i usluga. Isto tako, državljanin treće zemlje na dugotrajnom boravištu izjednačen je s državljaninom treće zemlje na stalnom boravku u pogledu prava i obveza propisanih zakonima kojima se propisuju obvezno zdravstveno osiguranje te roditeljske potpore.

Glava VIII. Zakona o strancima usklađena je s III. poglavljem Direktive 2003/109/EZ, a odnosi se na boravak i rad državljanina trećih država koji imaju odobreno dugotrajno boravište u drugoj državi članici EGP-a te članova njihovih obitelji. U skladu s Direktivom 2003/109/EZ, propisuje se kako takva osoba može boraviti na području Republike Hrvatske do tri (3) mjeseca od dana ulaska u Republiku Hrvatsku, odnosno isteka roka na koji je izdana viza ili boravišna iskaznica koju je izdala druga članica EGP-a (ako je rok važenja istih kraći od tri (3) mjeseca). Uvjeti za odobrenje privremenog boravka takvih osoba su dolazak zbog rada/samozapošljavanja/ studiranja/strukovne izobrazbe. Pri određivanju svih uvjeta domaće je zakonodavstvo usklađeno s Direktivom 2003/109/EZ.

4.2. Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskoga jezika i latiničnog pisma u postupku odobrenja dugotrajnog boravišta

Kao jedan od uvjeta za odobravanje dugotrajnog boravišta postavlja se i poznavanje hrvatskog jezika te latiničnog pisma. Sukladno članku 154. Zakona o strancima, ispit mogu provoditi,

osim filozofskih fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Rijeci, Osijeku, Zadru, Splitu i Puli, i ustanove koje dobiju suglasnost Ministarstva znanosti i obrazovanja.¹⁹ Istim člankom propisano je i kako ministar unutarnjih poslova, uz prethodnu suglasnost ministra za znanost i obrazovanje, donosi pravilnik o načinu polaganja ispita te o visini troškova koje su obvezni snositi polaznici.

Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskoga jezika i latiničnoga pisma u postupku odobrenja dugotrajnog boravišta (u daljnjem tekstu: Pravilnik o polaganju ispita)²⁰ na snazi je od 23. rujna 2021. Njime se propisuju način i troškovi polaganja ispita iz poznavanja hrvatskoga jezika i latiničnoga pisma u postupku odobrenja dugotrajnog boravišta u Republici Hrvatskoj. Njime se uređuje i način provedbe te prijava i odjava ispita, kao i provedba u slučaju pristupnika s posebnim potrebama.

Prijava ispita može se obaviti osobno, elektroničkim putem ili putem druge osobe, od trenutka objavljivanja ispitnog roka do najkasnije deset radnih dana prije ispitnog roka koji je objavila ona ustanova koja provodi ispit. Ispit se prijavljuje u tajništvu ustanove koja provodi ispit putem prijavnice uz koju se uplaćuju troškovi ispita. Potvrde o plaćanju se moraju predložiti prilikom prijave ispita te pristupanja samom ispitu, a troškovi uključuju troškove provođenja ispita, potvrde o obavljenom ispitu i rezultatima te poštanske troškove slanja obavijesti pristupnicima. Pravilnikom o polaganju ispita je određeno kako visinu troškova za svaku kalendarsku godinu određuje nadležno tijelo ustanove koja provodi ispit. Prijavnice se mogu povući najkasnije tri dana prije ispitnoga roka. U tom se slučaju uplaćeni troškovi ispita vraćaju u cijelosti. U suprotnom, kao i u slučaju nedolaska na ispit, gubi se pravo na povrat uplaćenih troškova.

Ispit se provodi pred ispitnim povjerenstvom ustanove koja ga provodi, a čiji sastav određuje ustanova. Sam se ispit sastoji od pet dijelova – razumijevanja slušanoga teksta, razumijevanja čitanoga teksta, poznavanja jezičnih struktura, pisanog sporazumijevanja te usmenog sporazumijevanja. Svaki od navedenih dijelova ocjenjuje se ocjenom zadovoljio/zadovoljila ili nije zadovoljio/nije zadovoljila. U prvospomenuta tri dijela potrebno je ostvariti najmanje 60% bodova da bi pristupnik zadovoljio. Članak 5. Pravilnika o polaganju ispita određuje kako je pristupnik položio ispit ako je na svakom dijelu ispita zadovoljio te kako mu se u tom slučaju izdaje Potvrda o položenom ispitu, a u suprotnom obavijest o nepoloženom ispitu. Navedena potvrda odnosno obavijest dostavljaju se pristupniku poštom preporučenom pošiljkom, a sadrže

¹⁹ Popis ustanova koje provode ispit iz znanja hrvatskoga jezika i latiničnog pisma za strance može se vidjeti na poveznici - <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/obrazovanje-odraslih/popis-ustanova-koje-provode-ispit-iz-znanja-hrvatskoga-jezika-i-latinicnog-pisma-za-strance/4827> (pristup: 2. 12. 2022.)

²⁰ Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskoga jezika i latiničnoga pisma u postupku odobrenja dugotrajnog boravišta, Narodne novine broj 100/2021.

sve potrebne podatke od kojih se posebno ističe svrha radi koje se izdaje. Bitno je napomenuti kako potvrda ne predstavlja bezuvjetni dokaz o poznavanju hrvatskoga jezika i latiničnoga pisma iz razloga što Ministarstvo unutarnjih poslova ima mogućnost odbiti potvrdu i zatražiti ponovno polaganje ispita ako u postupku rješavanja statusnih pitanja državljana trećih zemalja utvrdi da državljanin treće zemlje ne poznaje hrvatski jezik ili latinično pismo.

Pristupnici s posebnim potrebama, a to su oni koji zbog svojih psihofizičkih osobina ne mogu samostalno popuniti ispitne listove ili pristupiti slušanju/usmenom sporazumijevanju, upućuju se samo na ispit usmenog sporazumijevanja odnosno samo na pisani dio ispita.

Nakon primitka potvrde o položenom ispitu ili obavijesti o nepoloženom ispitu pristupnik ima pravo zatražiti da mu se omogući uvid u ispitnu dokumentaciju te ima pravo žalbe u roku 15 dana od primitka ukoliko smatra da procjena njegovog poznavanja nije odgovarajuća. O žalbi odlučuje žalbeno povjerenstvo ustanove koja provodi ispit, u roku 30 dana od njezinog primitka. Takva odluka je konačna.

Pristupnik koji ne položi ispit može ponovo pristupiti ispitu, a broj ponovnih polaganja ispita nije ograničen, ali treba naglasiti kako se svaki ponovni izlazak plaća u cijelosti.

4.3. Pravilnik o boravku državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj

Jedan od recentnih pravnih izvora relevantnih za razmatranu temu jest i Pravilnik o boravku državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Pravilnik o boravku).²¹

Pravilnik o boravku na snazi je od 24. veljače 2022., a njime se propisuje niz pitanja vezanih uz boravak državljana trećih država u Republici Hrvatskoj. Tako se njime propisuje, između ostaloga, način utvrđivanja uvjeta za njihov boravak i rad, formalna strana u vidu izgleda i sadržaja raznih obrazaca (npr. izgled i sadržaj obrasca²² zahtjeva za izdavanje odobrenja za dugotrajno boravište), putnih isprava, dozvola za jednokratni prijelaz zajedničke državne granice, vođenje zbirke podataka i slično.

Ranije je naznačeno da državljanin treće zemlje, koji želi dobiti odobrenje dugotrajnog boravišta, mora predložiti dokaz o zdravstvenom osiguranju te sredstvima za uzdržavanje. Upravo Pravilnik o boravku u svom članku 5. navodi što se smatra tim dokazom u postupku izdavanja odobrenja za dugotrajno boravište. Takav dokaz predstavljaju: europska kartica

²¹ Pravilnik o boravku državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj 20/2022.

²² Vidi bilješku 17.

zdravstvenog osiguranja, potvrda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje o statusu osigurane obveze u obveznom osiguranju, bolesnički list Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje te odgovarajuća potvrda stranog nositelja zdravstvenog osiguranja o pravu na zdravstvenu zaštitu sukladno propisima Europske unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti ili međunarodnom ugovoru o socijalnom osiguranju. Što se tiče financijskog aspekta, naredni članak Pravilnika o boravku propisuje kako sredstva za uzdržavanje u postupku izdavanja odobrenja za dugotrajno boravište moraju biti u visini propisanoj Uredbom o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje državljanina treće zemlje u Republici Hrvatskoj.²³ Članak 2. Uredbe²⁴ tako propisuje da se visina sredstava za uzdržavanje utvrđuje prema službeno objavljenom podatku tijela državne uprave nadležnog za statistiku, a odnosi se na prosječnu mjesečnu neto isplaćenu plaću u prošloj godini, po zaposlenom u pravnim osobama u Republici Hrvatskoj. Članak 6. Pravilnika o boravku navodi i što se smatra dokazom o sredstvima za uzdržavanje, između ostalog to su porezno rješenje ili izvadak iz mirovine.

Pravilnikom o boravku se propisuje i sadržaj raznih potvrda. U skladu s tim, propisuje se i sadržaj potvrde o podnesenom zahtjevu za odobrenje dugotrajnog boravišta koji policijska uprava odnosno policijska postaja izdaje podnositelju zahtjeva za odobrenje dugotrajnog boravišta. Navedena potvrda, uz osnovne osobne podatke o dotičnoj osobi (ime i prezime, OIB, datum, mjesto, državu rođenja i državljanstvo), sadržava i datum podnošenja zahtjeva, naziv nadležnog tijela, datum izdavanja, potpis službene osobe i pečat.

Vezano uz ukidanje dugotrajnog boravišta nadležna policijska uprava odnosno policijska postaja ima propisanu dužnost provjeravanja ispunjenosti uvjeta za ukidanje dugotrajnog boravišta svake dvije godine, pri čemu je dužna prijedlog za ukidanje dugotrajnog boravišta dostaviti na nadležno postupanje u roku od 30 dana od utvrđivanja uvjeta za ukidanje. Isto tako ona će obavijestiti i nadležni regionalni ured ili područnu službu ili ispostavu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje o ukidanju dugotrajnog boravišta državljanina treće zemlje.

Državljanin treće zemlje na dugotrajnom boravištu ima propisanu dužnost prijave boravišta, odnosno promjene adrese stana. Pritom ispunjava jedan od obrazaca²⁵ te prilaže vlasnički list ako je vlasnik nekretnine, kupoprodajni ugovor (ako još nema vlasnički list), ugovor o najmu

²³ Uredba o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje državljanina treće zemlje u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj 14/2021.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Obrazac 16a.

ili suglasnost vlasnika nekretnine da član obitelji koji ima dugotrajno boravište može prijaviti adresu.

Pravilnik o boravku propisuje i kako nadležna policijska uprava odnosno policijska postaja vodi, između ostalih, zbirku podataka o državljanima trećih zemalja na dugotrajnom boravištu. Člankom 83. propisan je i sadržaj navedene zbirke.

5. (NE)USKLAĐENOST ZAKONA O STRANCIMA I ZAKONA O HRVATSKOM DRŽAVLJANSTVU U POGLEDU INSTITUTA DUGOTRAJNOG BORAVIŠTA

Usporednom analizom Zakona o strancima i Zakona o hrvatskom državljanstvu možemo doći do zanimljivog pitanja ili bolje rečeno problematike njihove neusklađenosti.

Prvo, člankom 2. stavkom 1. točkom 18. Zakona o strancima (Narodne novine broj 130/2011., 74/2013., 69/2017., 46/2018. 53/2020.) bilo je propisano: „Dugotrajno boravište je stalni boravak stečen na temelju pet godina zakonitog boravka, osiguranih sredstava za uzdržavanje i zdravstvenog osiguranja u Republici Hrvatskoj ili drugoj državi članici EGP-a.“ Ta je odredba unesena u „stari“ zakon iz 2011. člankom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima (Narodne novine broj 46/2018.). Sukladno tome, dugotrajno boravište se u zakonodavnom razdoblju od 26. svibnja 2018. do /uključivo/ 31. prosinca 2021. smatralo vrstom „stalnog boravka“. Međutim, stupanjem na snagu novog Zakona o strancima 1. siječnja 2021. dugotrajno boravište više se ne smatra „stalnim boravkom“ budući da se u novom Zakonu, koji je danas na snazi, institut „stalnog boravka“ smatra samostalnim pravnim institutom različitim od „dugotrajnog boravišta“. Naime, kao što je prije u radu objašnjeno, u glavi VII. novog Zakona o strancima napravljena je distinkcija između dugotrajnog boravišta i stalnog boravka. Takvim novim uređenjem stalni boravak predviđen je samo za one kategorije državljana trećih zemalja koji imaju određene veze s Republikom Hrvatskom i koji borave u Republici Hrvatskoj u trajanju kraćem od pet (5) godina.

Stalni boravak može se odobriti državljaninu treće zemlje koji je član obitelji ili životni partner hrvatskog državljanina, koji do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno četiri godine odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji ili životnog partnerstva. Veza s Republikom Hrvatskom može se očitovati i u pripadnosti hrvatskom narodu pa tako pripadniku hrvatskog naroda sa stranim državljanstvom ili bez državljanstva za kojeg je utvrđeno da se vratio s namjerom da trajno živi u Republici Hrvatskoj, a do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno tri godine odobren privremen boravak, može biti odobren stalni boravak. Stalni se boravak

može odobriti i u slučaju kad je državljanin treće zemlje rođen u Republici Hrvatskoj te od rođenja živi na području Republike Hrvatske, ali zbog opravdanih razloga, na koje nije mogao utjecati, nije imao reguliran boravak ili pak kad je imao prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada 1991. te je korisnik programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja, a za kojeg se utvrdilo da se vratio s namjerom da trajno živi u Republici Hrvatskoj. Stalni se boravak može odobriti i određenim kategorijama djece i izbjeglica.²⁶

Unatoč opisanom uređenju u Zakonu o strancima, nije došlo do paralelne usklađene izmjene Zakona o hrvatskom državljanstvu. Naime, taj Zakon u članku 8. navodi pretpostavke za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem. Prema propisanim pretpostavkama, stranac mora imati navršениh 18 godina, mora imati otpust iz stranog državljanstva ili dokaz da će ga dobiti ako bude primljen u hrvatsko državljanstvo, mora poznavati hrvatski jezik, latinično pismo, hrvatsku kulturu i društveno uređenje, mora poštovati pravni poredak Republike Hrvatske te imati podmirena dospjela javna davanja (uz uvjet da ne postoje sigurnosne zapreke za njegovo primanje u hrvatsko državljanstvo) te mora živjeti u Republici Hrvatskoj s prijavljenim boravkom osam (8) godina neprekidno do podnošenja zahtjeva i imati odobren status stranca na stalnom boravku (članak 8. stavak 1. točka 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu). Taj zakon ni na jednom mjestu ne propisuje kao pretpostavku potrebnu za stjecanje hrvatskog državljanstva redovitom naturalizacijom - dugotrajno boravište.

Proizlazi, dakle, da je pretpostavka iz članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu od 1. siječnja 2021. godine, kada je na snagu stupio novi Zakon o strancima, neprimjenjiva s obzirom na to da se institut stalnog boravka odnosi isključivo na boravak u Republici Hrvatskoj u trajanju kraćem od pet (5) godina, i to samo određenih kategorija državljana trećih zemalja. Čini se da je u takvim okolnostima upravna i sudska praksa protumačila da se za „odobreni stalni boravak“ u smislu članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu ima smatrati kao da je zapravo riječ o „dugotrajnom boravištu“.

U prilog takvom zaključku govori primjer iz recentne sudske prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-4359/2022.²⁷ Tom je odlukom Ustavni sud odbio ustavnu tužbu koju je podnio Sergey Yurkin, državljanin Ruske Federacije, u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, a kojom je odbijena njegova žalba protiv presude Upravnog suda u Zagrebu. Prvostupanjskom presudom odbijen je njegov tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja

²⁶ Za više vidi članak 156. stavak 1. Zakona o strancima.

²⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka broj: U-III-4359/2022 od 29. rujna 2022. Dostupno na: www.usud.hr.

Ministarstva unutarnjih poslova kojim mu je ukinuto dugotrajno boravište te je protjeran iz Republike Hrvatske. U prilog navedene teze o tome da odredba o „odobrenom stalnom boravku“ iz članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu u upravnoj praksi *de facto* pokriva slučajeve dugotrajnog boravišta govori obrazloženje odluke Ustavnog suda u navedenom predmetu, u kojem se pod činjenicama i okolnostima slučaja navodi sljedeće: „Podnositelj, državljanin Ruske Federacije, stekao je status stranca na stalnom boravku u Republici Hrvatskoj rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP) broj: 511-01-204-UP/I-5752/3-08 od 14. svibnja 2010., na temelju pet godina neprekidno odobranog privremenog boravka, a što se sada smatra dugotrajnim boravištem prema definiciji članka 3. stavka 1. točki 19. Zakona o strancima.“ (Istaknuo autor. Ustavni sud se u odluci referira na novi Zakon o strancima, Narodne novine broj 133/2020.). To u osnovi znači da se za potrebe redovite naturalizacije državljanina trećih zemalja (koji nemaju nikakve poveznice s Republikom Hrvatskom) institut dugotrajnog boravišta i dalje tumači kao da je riječ o stalnom boravku u smislu članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu. To smatram pogrešnim i neprihvatljivim pristupom, osobito stoga što se Zakon o hrvatskom državljanstvu mijenjao u prosincu 2021. (Zakon o izmjenama Zakona o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine broj 138/2021.) pa je tom novelom mogao i morao biti usklađen i članak 8. stavak 1. točka 3. tog Zakona.

Drugo problematično i nedovoljno precizno uređenje predstavlja činjenica da je Zakonom o strancima pitanje dugotrajnog boravišta uređeno na način da se samo određena razdoblja uračunavaju u vrijeme boravka potrebnog za odobrenje dugotrajnog boravišta, a da istovremeno državljanin treće zemlje može zakonito boraviti u Republici Hrvatskoj po drugim osnovama. To u praksi znači da takva osoba može u Republici Hrvatskoj zakonito boraviti i duže od potrebnih osam (8) godina neprekidno prije podnošenja zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva (pretpostavka propisana člankom 8. stavkom 1. točkom 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu), a da pritom ipak neće ispunjavati uvjete za primitak u hrvatsko državljanstvo jer ne ispunjava uvjete za odobrenje dugotrajnog boravišta. Navedeno uređenje, u kojem se prema članku 151. Zakona o strancima propisuju vrste zakonitog boravka u Republici Hrvatskoj koje se ne uračunavaju za dugotrajno boravište, dovodi do toga da državljanin treće države može zakonito boraviti u Republici Hrvatskoj i duži vremenski period, recimo 10 ili 15 godina, a da mu se pritom od svih tih godina samo dvije (2) ili tri (3) godine uračunavaju za dugotrajno boravište. Klasičan primjer predstavljao bi slučaj odobravanja boravka u svrhu srednjoškolskog obrazovanja (npr. pohađanje opće gimnazije u trajanju od četiri (4) godine) ili pak slučajevi

boravka u Republici Hrvatskoj povezani s izdržavanjem kazne zatvora (gdje su mogući još i duži vremenski periodi).

Iz navedenog proizlazi kako je zakonska pretpostavka propisana člankom 8. stavkom 1. točkom 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu u vidu prijavljenog boravka u Republici Hrvatskoj osam (8) godina neprekidno do podnošenja zahtjeva samo relativna, s obzirom na to da su, kako je objašnjeno, mogući slučajevi i dužeg neprekinutog zakonitog boravka, a da državljanin treće zemlje i dalje ne ispunjava uvjete primitka u hrvatsko državljanstvo.

Dakle, vidljiva je nepodudarnost vremenskih okvira, s obzirom na to da se kao pretpostavka za primitak u hrvatsko državljanstvo nameće osam (8) godina neprekinutog boravka u Republici Hrvatskoj prije podnošenja zahtjeva, uz odobren stalni boravak/dugotrajno boravište, a istovremeno je moguća situacija da osoba zakonito boravi i duže od navedenih osam (8) godina, ali da ne ispunjava uvjete za odobrenje dugotrajnog boravišta, što u konačnici rezultira neispunjavanjem uvjeta za primitak u hrvatsko državljanstvo. Bitno je ukazati na navedeno uređenje zato što se koncentriranjem samo na pretpostavku propisanu člankom 8. stavkom 1. točkom 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu može smetnuti iz vida kako su mogući slučajevi i dužeg zakonitog boravka u Republici Hrvatskoj, a da ipak navedena pretpostavka nije ispunjena.

6. ZAKLJUČAK

Kao što je kroz ovaj rad istaknuto, boravak stranih državljana na teritoriju Republike Hrvatske svakodnevna je pojava. Pod pojam stranaca kao osoba stranog državljanstva spadaju i tzv. državljani trećih zemalja. Njihov boravak na teritoriju Republike Hrvatske potrebno je pravno urediti. Domaće zakonodavstvo u navedenom uređuje Zakon o strancima. Tim su Zakonom propisane četiri vrste zakonitog boravka dotičnih osoba, a to su kratkotrajni boravak, privremeni boravak, dugotrajno boravište te stalni boravak.

S obzirom na članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji postoji obveza preuzimanja odredbi njezinih direktiva u domaće zakonodavstvo. Najnovijim Zakonom o strancima, koji je na snazi od 1. siječnja 2021., napravljena je razlika između instituta stalnog boravka i dugotrajnog boravišta. Razlikovanje je evidentno u vidu toga što je stalni boravak sada rezerviran samo za one državljane trećih zemalja koji imaju određene veze s Republikom Hrvatskom (poput pripadnosti hrvatskom narodu ili statusa člana obitelji hrvatskog

državljanina), a koji borave na području Republike Hrvatske u razdoblju kraćem od pet (5) godina.

Međutim, kao što je analiza u ovom radu istaknula, to novo uređenje povlači za sobom dva pitanja na koja stručni pravni krugovi tek trebaju dati odgovor i tumačenje.

Prvo, aktualni Zakon o hrvatskom državljanstvu nije u pogledu pretpostavki potrebnih za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem izmijenjen u skladu sa Zakonom o strancima utoliko što i dalje kao pretpostavku zahtijeva odobren stalni boravak, a ne spominje dugotrajno boravište pa se postavlja pitanje primjenjuje li se prešutno u praksi odredba članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu o stalnom boravku na dugotrajno boravište?

Drugo, način na koji je dugotrajno boravište uređeno Zakonom o strancima dovodi do toga da su moguće situacije u kojima državljani trećih zemalja zakonito borave na području Republike Hrvatske i duže od Zakonom o hrvatskom državljanstvu propisanih osam (8) godina neprekinuto prije podnošenja zahtjeva za primanje u hrvatsko državljanstvo, ali da pritom i dalje ne ostvaruju uvjete za primanje u isto zato što im se u period uračunavanja dugotrajnog boravišta ne uračunavaju određena razdoblja (moguć i čitav niz godina) koja su zakonito boravili na području Republike Hrvatske. Iz navedenog se zaključuje da Zakon o hrvatskom državljanstvu u pogledu potrebne duljine zakonitog boravka stranca na području Republike Hrvatske sadržava svojevrsnu relativnu zakonsku pretpostavku, ispunjenje koje u svakom konkretnom slučaju treba detaljno provjeravati.

Smatram da u pogledu navedenog ima prostora za raspravu u stručnim i znanstvenim krugovima, s obzirom na to da tokom pisanja ovog diplomskog rada nisam naišao na stručne i znanstvene članke koji se bave razmatranim problemima.

Zaključno, smatram kako je navedena sporna pitanja potrebno detaljnije odnosno preciznije razraditi i normirati kako bi bilo što manje potencijalno problematičnih situacija pri izračunu vremenskih perioda čiji je protek potreban za podnošenje zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva te kako bi institut dugotrajnog boravišta u hrvatskom zakonodavstvu bio u potpunosti uređen te usklađen s osnovna dva zakona koja uređuju položaj državljan trećih zemalja u Republici Hrvatskoj.

LITERATURA

Knjige

Borković, Ivo, Upravno pravo, Pravna biblioteka – udžbenici 179, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 167-182.

Pravni izvori

1. Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, Službeni list Europske unije L 16/44 od 23. siječnja 2004. / 19/Sv. 6 – HR
2. Pravilnik o boravku državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj 20/2022.
3. Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskoga jezika i latiničnoga pisma u postupku odobrenja dugotrajnog boravišta, Narodne novine broj 100/2021.
4. Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine broj 53/1991., 70/1991., 28/1992., 113/1993., 4/1994., 130/2011., 110/2015., 102/2019., 138/2021.strancima, Narodne novine broj 133/2020.
5. Zakon o strancima, Narodne novine broj 53/1991., 70/1991., 28/1992., 113/1993., 4/1994., 130/2011., 110/2015., 102/2019., 138/2021.
6. Uredba o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje državljanina treće zemlje u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj 14/2021.
7. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990., 135/1997., 28/2001., 76/2010., 5/2014. - odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.

Mrežni izvori

Popis ustanova koje provode ispit iz znanja hrvatskoga jezika i latiničnog pisma za strance, <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/obrazovanje-odraslih/popis-ustanova-koje-provode-ispit-iz-znanja-hrvatskoga-jezika-i-latinicnog-pisma-za-strance/4827>

Sudska praksa

Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955: I.C. J. Reports 1955, str. 4-27. (cit. na str. 23.), <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka broj: U-III-4359/2022 od 29. rujna 2022., www.usud.hr